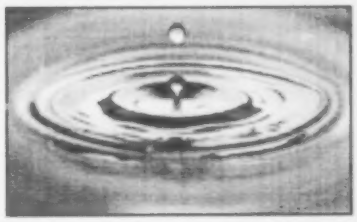

# Modes de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde : survol de quelques expériences

**Série sur les enjeux internationaux de l'eau**

**Volume 4**

Ministère des Relations internationales du Québec

Décembre 1999

Québec

105-04783/

Ce document a été réalisé par le :


- **MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES**
  **Direction générale des politiques**
  **Direction des relations interministérielles**
  **et des affaires sectorielles**
  Édifice Hector-Fabre
  525, boulevard René-Lévesque Est, 4e étage
  Québec (Québec) G1R 5R9


Sous la supervision de :
- Régine Lavoie
  Brigitte Mercier

Recherche et rédaction :
- Karel Mayrand

Révision linguistique de la première édition
- Louise Bergeron
- Pierre Delage

Révision linguistique de l'édition revue et corrigée
- Johanne Lepage

Ce document *« Modes de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde : survol de quelques expériences »* est le quatrième d'une série de quatre. Les trois autres s'intitulent :

1. *Les enjeux stratégiques de l'eau et les initiatives internationales récentes*

2. *Gestion intégrée des ressources en eau : modèles étrangers et expériences récentes*

3. *Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et des services urbains*

Ce document est disponible sur le site Internet du ministère des Relations internationales (www.mri.gouv.qc.ca) et à la Direction des communications du Ministère.

## Note

Le présent document effectue un survol non exhaustif d'expériences de partenariats public-privé développés dans le monde au cours de la dernière décennie. Le lecteur y trouvera un aperçu des motivations à la source de l'implication du secteur privé dans plusieurs pays, une brève présentation des divers modes de partenariat et des modèles étrangers les plus cités en exemple. Des cas particuliers de villes de pays en développement sont également présentés ainsi que quelques éléments de réflexion.

# TABLE DES MATIÈRES


**1. LES DÉFIS URBAINS DE L'EAU ET LE SECTEUR PRIVÉ** ..... 5

1.1 Le monde en développement ..... 5
1.2 Les pays développés ..... 5
1.3 Les partenariats public-privé ..... 5

**2. LES MODES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ** ..... 6

2.1 La sous-traitance ..... 6
2.2 Le contrat de gestion ..... 6
2.3 L'affermage ..... 6
2.4 Le contrat de concession ..... 7
2.5 La société d'économie mixte ..... 7
2.6 La privatisation réglementée ..... 7

**3. LES MODÈLES ÉTRANGERS** ..... 7

3.1 Le modèle français ..... 7
3.2 Le modèle britannique ..... 9
3.3 Les modèles américains ..... 10

**4. QUELQUES EXEMPLES DU MONDE EN DÉVELOPPEMENT** ..... 12

4.1 Buenos Aires ..... 12
4.2 Limeira ..... 12
4.3 Thames Water Malaysia ..... 14

**5. ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION** ..... 14

5.1 Les modèles publics et privés ..... 14
5.2 Les modes de comparaison ..... 15
5.3 Les principes de base ..... 15
5.4 L'information, l'intégration et la rationalisation ..... 15
5.5 La démocratie et la transparence ..... 15

*Documents consultés* ..... 16

*Sites Internet consultés* ..... 18

## 1. Les défis urbains de l'eau et le secteur privé

### 1.1 Le monde en développement

Entre 1980 et 1994, les services d'eau ont rejoint 2 milliards de personnes de plus dans le monde, 400 millions de personnes recevant des services d'assainissement au cours de la même période. Cependant, en raison de la croissance de la population mondiale, 1,4 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à des services d'eau en milieu urbain et 2,9 milliards à l'assainissement.

**La population mondiale**

La population du globe devrait atteindre 8,3 milliards d'individus en 2025, soit une augmentation de 40 % en 25 ans. Quatre-vingt-dix pour cent de la croissance de la population mondiale se fera dans des zones urbaines se situant pour l'essentiel dans des régions arides ou semi-arides de la planète.

Malgré les progrès substantiels réalisés au cours des 15 dernières années, plusieurs défis persistent, notamment une augmentation des coûts reliée à la rareté grandissante de la ressource, à une mauvaise gestion des services ainsi qu'à la contamination et à la pollution des ressources en eau. Les villes des pays en développement font face à ces défis dans un contexte budgétaire extrêmement difficile, ce qui les pousse à rechercher des solutions novatrices aux problèmes de l'eau. La recherche de capitaux pour réaliser les investissements requis de même que des préoccupations d'économie et d'efficacité mènent plusieurs villes à solliciter l'appui du secteur privé.

### 1.2 Les pays développés

Les villes des pays développés font face à des défis fort différents. Parmi ceux-ci, mentionnons l'entretien et la modernisation de réseaux construits dans la première moitié du XX$^{e}$ siècle, la rationalisation des coûts et des activités ou le passage à de nouvelles générations de normes sanitaires et environnementales dans le traitement et l'assainissement de l'eau. Or, la crise fiscale des années 1980 et 1990 a considérablement restreint le pouvoir d'intervention et la capacité d'investissement des autorités publiques. Dans ce contexte, la recherche de capitaux neufs et la volonté de réduction des coûts incitent plusieurs villes des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à conclure diverses ententes de services avec des firmes privées.

### 1.3 Les partenariats public-privé

Conséquemment, les années 1990 ont vu se multiplier les expériences de partenariats public-privé dans la gestion des services urbains d'eau et d'assainissement. En 1996, on dénombrait 75 nouveaux projets de partenariats dans le monde. Outre l'injection des capitaux nécessaires à la construction ou à la modernisation des réseaux, les autorités publiques espèrent améliorer leur gestion en profitant d'une expertise, d'une spécialisation et d'une rigueur administrative permettant de diminuer les coûts des services pour la collectivité. Cette rigueur administrative passe par une intégration de la gestion des services d'eau et d'assainissement qui est souvent caractérisée par un morcellement territorial ou organisationnel.

Le secteur privé y trouve évidemment son avantage en termes de rendement sur le capital investi ou de bénéfices d'exploitation. Les modes de rémunération des firmes privées varient beaucoup et peuvent impliquer une tarification directe des clients industriels et des ménages. Cette tarification peut être liée à la consommation comme en France ou en Allemagne ou indépendante des quantités consommées comme c'est le cas aux États-Unis et au Canada. Une des justifications d'une tarification liée à la consommation est de permettre d'instaurer une gestion de la demande permettant une meilleure conservation de la ressource.

## 2. Les modes de partenariat public-privé

Plusieurs modèles de partenariat public-privé existent dans un continuum allant d'une gestion et d'une propriété entièrement publiques à une propriété privée. Dans tous les cas, cependant, le contrôle public continue de s'exercer par les élus ou par des régies spécialisées. En voici de courtes descriptions accompagnées d'exemples.

1) sous-traitance
2) contrat de gestion
3) affermage
4) concession
5) société d'économie mixte
6) privatisation réglementée

### 2.1 La sous-traitance

Cette forme de partenariat est la plus répandue à travers le monde. Il s'agit pour des villes de faire appel au secteur privé pour assumer des fonctions particulières et ponctuelles nécessitant des expertises spécialisées ou alors pour effectuer certains travaux de construction ou de réfection.

### 2.2 Le contrat de gestion

On confie à une firme privée des responsabilités limitées sur de courtes périodes de moins de cinq ans. Il peut s'agir de la gestion d'une usine de filtration ou d'épuration ou, alors, de la réalisation de travaux de réfection. Le contrat peut contenir des clauses associant la rémunération à la performance du contractant. Des contrats de gestion sont en vigueur à Gdansk (Pologne), à Luanda (Angola) ainsi qu'à Mexico.

### 2.3 L'affermage

Dans une entente d'affermage, les usagers rémunèrent directement la firme privée qui assume entièrement l'exploitation des installations ainsi que les risques financiers qui en découlent. Le contrat d'affermage définit la nature des services à offrir ainsi que des garanties pour les usagers. Des modalités de tarification et d'ajustement des prix ainsi que de révision de l'entente sont définies dans les contrats dont la durée varie de 15 à 30 ans. Un double contrôle par les élus et les tribunaux s'applique sur ces contrats. Ce mode de gestion est appliqué en France, en Australie (Adelaide), en Nouvelle-Zélande, au Sénégal, en Jamaïque et en Guinée.

### 2.4 Le contrat de concession

Dans le contrat de concession, la firme contractante devient responsable de la gestion de l'ensemble des installations pour une période de 25 à 30 ans, les autorités publiques demeurant propriétaires des installations. Le contrat de concession implique cependant le financement et la réalisation d'investissements de la part de la firme contractante. Il peut s'agir de travaux de réfection du réseau ou la construction de nouvelles installations. Les contrats de concession desservent 40 % de la population espagnole et sont présents en France, en Argentine, à Macao et en Côte d'Ivoire (Abidjan).

Une variante est le modèle construction-exploitation-transfert dans lequel l'entreprise finance et construit une installation ou un réseau précis dont elle assume l'exploitation pour une période variable à la suite de laquelle la propriété des installations est transférée aux autorités publiques. Ce type d'approche est appliqué notamment en Australie (Sydney), en Chine et en Malaisie.

### 2.5 La société d'économie mixte

Il s'agit d'une forme récente de partenariat dont l'objectif est d'intégrer les modes de gestion du secteur privé tout en maintenant un élément de contrôle administratif par les autorités publiques. Ce modèle permet également des transferts technologiques du privé vers le public et inversement. Il ouvre également des perspectives de gains en capital ou sous forme de dividendes pour la ville impliquée. Des sociétés d'économie mixte existent en Allemagne, en Suisse, au Portugal et en Espagne.

### 2.6 La privatisation réglementée

Selon ce modèle, l'ensemble des actifs ainsi que l'exploitation sont transférés au secteur privé dans un cadre réglementaire prédéfini. Une régie, ou une autre forme d'organisme réglementaire, est chargée de définir des normes de qualité et de protection des consommateurs. Les tarifs sont également fixés par l'organisme réglementaire et prélevés directement par la firme qui dispense les services. Les privatisations peuvent être accompagnées de plans d'investissements comme ce fut le cas en Angleterre. Le Chili a aussi eu recours à ce modèle au cours des années 1990.

## 3. Les modèles étrangers

### 3.1 Le modèle français

En France, les communes et les municipalités supervisent la gestion des services d'eau et d'assainissement. Les autorités publiques sont propriétaires des installations d'épuration et de traitement des eaux usées de même que des réseaux de canalisation. La gestion de ces équipements peut cependant être assumée par les autorités publiques ou déléguée à des firmes privées. Le partenariat public-privé existe depuis le siècle dernier dans ce pays.

Les communes concluent généralement des ententes de concession ou d'affermage avec des firmes privées pour des périodes variant de 15 à 30 ans. Ces ententes fixent les balises d'exploitation des services, les normes de qualité ainsi que les modalités de

révision et d'ajustement des tarifs. Les tarifs d'eau sont établis par la commune en collaboration avec les firmes privées en fonction des dépenses d'exploitation (gestion, fonctionnement, entretien des installations), de l'amortissement des installations et des charges financières liées aux nouveaux équipements et au renouvellement des installations existantes. Le contrôle légal des contrats et des services s'effectue par les tribunaux et un contrôle démocratique s'applique par l'intermédiaire des autorités communales élues.

Le secteur privé distribue 75 % du volume total de l'eau en France et traite 65 % des eaux usées du pays. Ce secteur est dominé par trois compagnies : la Générale des eaux (40 % du marché), la Lyonnaise des eaux (25 %) et la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR) du Groupe Bouygues (10 %), les deux premières contrôlant à elles seules plus de la moitié de la distribution et du traitement.

Les consommateurs français ont vu leur facture d'eau doubler depuis 1985, les tarifs d'eau grimpant même de plus de 10 % par année au début des années 1990. L'augmentation considérable des tarifs résulte de trois facteurs : le financement d'investissements massifs visant à se conformer aux normes européennes, l'introduction d'exigences d'auto-financement et l'augmentation des taxes et redevances dont une augmentation de 104 % de la redevance pour l'assainissement et de 185 % des autres redevances. Les taxes et redevances comptent maintenant pour plus de 20 % du prix de l'eau en France.

**Les directives européennes**

Au début des années 1990, l'Union européenne a émis une directive sur le traitement des eaux usées établissant de nouvelles normes qui devaient être intégrées aux pratiques et législations nationales.

Cette directive a rendu nécessaire une série d'investissements majeurs dans les pays de l'Union européenne. Des investissements de 60 milliards de dollars américains ont été faits en Angleterre au cours de la décennie et des investissements de 300 milliards seront requis en Allemagne. L'Espagne fera quant à elle face à des investissements de 20 milliards en 20 ans. La France a également dû faire face à ce fardeau, ce qui s'est traduit par une augmentation importante des tarifs.

En 1997, l'Union européenne a émis une nouvelle directive visant, entre autres, à se conformer aux normes de l'Organisation mondiale de la santé, ce qui annonce une nouvelle ronde d'investissements.

Des scandales associés aux services d'eau ont fait surgir la question de la transparence dans l'attribution des contrats par les communes au cours des années 1990. Les grandes firmes françaises ont été prises dans des affaires de financement frauduleux des formations politiques et de pots-de-vin, notamment à Grenoble en 1994. Dans un autre ordre d'idées, la Générale des eaux a été poursuivie la même année pour avoir fourni de l'eau de mauvaise qualité. Ces scandales soulèvent le problème de la capacité de contrôle et de l'indépendance des autorités publiques face à un puissant oligopole fortement organisé.

**Quelques modèles européens de contrôle public indirect et mixte**

En Allemagne, en Suisse et en Finlande, des établissements publics sont responsables des services d'eau, de gaz et d'électricité. Ceux-ci jouissent d'une autonomie financière et administrative. Les municipalités en sont les actionnaires uniques ou principaux. Ce type de gestion assure une grande souplesse administrative et permet d'amortir les investissements à long terme tout en bénéficiant d'un accès plus facile au marché bancaire. De plus, les bénéfices réalisés sur certains réseaux peuvent être réinvestis dans des réseaux déficitaires, ce qui permet une certaine redistribution. Dans ces pays, l'assainissement demeure généralement un service géré directement par les municipalités.

Les Pays-Bas ont également confié l'approvisionnement en eau potable à des sociétés privées dont les collectivités territoriales sont les principaux actionnaires. Il en existe une ou deux dans chacune des 12 provinces du pays. Les services d'assainissement sont gérés par des organisations publiques originales, appelées *Waterschappen*, qui sont également responsables de la navigation et de l'assainissement des cours d'eau au sens large.

En Italie, les services d'eau sont confiés à des établissements publics, les *Aziende*, bénéficiant d'une autonomie administrative, mais soumis au double contrôle national et municipal des prix qui demeurent largement subventionnés. On entend intégrer l'acheminement et l'assainissement à l'échelle des bassins versants et introduire une tarification reflétant les coûts réels des services.

La ville de Lisbonne, au Portugal, reçoit ses services d'eau d'une entreprise privée dont l'État central est le seul actionnaire. Ailleurs dans ce pays, les communes gèrent directement les services d'eau. En Espagne, des sociétés d'économie mixte ont succédé à la gestion municipale directe dans plusieurs communes à la suite de la démocratisation du pays.

### 3.2 Le modèle britannique

L'Angleterre et le Pays de Galles ont procédé à une privatisation complète des services d'eau potable et d'assainissement avec l'adoption du *Water Act* en 1989. Dix entreprises couvrent maintenant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées et 22 autres s'occupent uniquement de l'acheminement d'eau potable. Des monopoles territoriaux sont maintenus pour l'assainissement alors que l'on favorise la compétition sur le plan de l'acheminement de l'eau potable. Les services d'eau sont régis par un bureau de réglementation (*Office of Water Services)* qui fixe les indices de prix ainsi que les normes de qualité de l'eau et les modalités de service.

Lors de la privatisation, les entreprises ont dû s'engager dans un plan quinquennal d'investissements de 40 milliards de dollars canadiens afin de remettre à niveau les équipements vieillissant qui ne se conformaient pas aux nouvelles normes européennes. Le bureau de la réglementation a donc consenti à des augmentations de tarifs de 16 % à 40 % pour financer ces investissements, augmentations qui se sont finalement avérées de 2 % à 5 % moins élevées que prévues. Or, diverses estimations indiquent que les investissements ont été de 800 millions moins élevés que prévu malgré ces hausses de tarifs et une participation substantielle du gouvernement au financement des

infrastructures. Il faut également noter que les nouvelles compagnies ont bénéficié d'importantes exemptions fiscales et ont réalisé des bénéfices d'exploitation élevés. La privatisation a tout de même permis l'injection massive de capitaux privés dans un réseau qui souffrait depuis longtemps de sous-investissement.

La privatisation a donné lieu à une augmentation importante du nombre de ménages débranchés du réseau annuellement. Alors que ce nombre variait de 10 000 à 15 000 au temps de la gestion publique des services d'eau, près de 22 000 ménages se sont vus privés de service en 1992, soit une hausse de plus de 50 %. Les compagnies doivent toutefois obtenir une ordonnance de la Cour avant de débrancher un ménage. Il n'en demeure pas moins que l'augmentation importante du nombre de familles déconnectées est préoccupante et a provoqué des conflits d'usagers, notamment dans le bassin de la Tamise. De plus, on se questionne sur l'introduction de cartes de débit prépayées qui obligent les consommateurs à payer à l'avance le service d'eau et à se déconnecter « volontairement » lorsqu'ils ne sont pas en mesure de défrayer l'achat d'une nouvelle carte à insérer dans le compteur.

Des *Customer Service Committees* ont été formés pour acheminer les plaintes des consommateurs. Ceux-ci doivent être représentatifs de tous les types de consommateurs : résidentiels, industriels, etc. Leur rôle demeure cependant consultatif et les membres de ces comités sont nommés par la direction des compagnies régionales chapeautant l'ensemble des services d'eau à l'échelle du bassin versant.

### 3.3 Les modèles américains

La gestion des services d'eau et d'assainissement aux États-Unis est très complexe, reflétant la diversité et l'étendue du pays, de même que sa grande décentralisation. Les services d'eau sont régis par des législations et règlements émanant du gouvernement fédéral, des États et des communautés (voir encadré). L'acheminement de l'eau potable et l'assainissement sont supervisés par des *Public Utility Commissions* et des *Service Commissions*. Les normes sont généralement appliquées par les agences locales.

**Le cadre législatif américain**

1. Les *Public Utility Acts*, généralement régis par des *Public Utility Commissions*, qui fixent les normes quantitatives et qualitatives ainsi que les modalités de service;
2. Les règlements des États sur l'eau potable qui fixent des normes sanitaires et sécuritaires;
3. Les règlements environnementaux fédéraux;
4. Les *Water Supply Agreements* qui sont appliqués par les autorités locales, généralement dans les États de l'ouest.

Au début de la décennie, l'*Environmental Protection Agency* (EPA) dénombrait 54 477 *Community Water Services* dont 45 % étaient la propriété des autorités publiques locales, municipales ou fédérales. Des firmes privées ou des coopératives étaient propriétaires de 28 % alors que la dernière tranche de 27 % était des systèmes communautaires indépendants desservant des institutions, des parcs de maisons mobiles ou des parcs nationaux. Le secteur privé desservait 33 millions de personnes, soit moins de 15 % de

la population américaine. Il se concentrait principalement dans 12 États où 22 millions de personnes étaient desservies par plus de 300 compagnies. Sur le plan de l'assainissement, moins de 10 % des 15 591 usines de traitement étaient détenues par le secteur privé. Ces usines étaient réparties dans 28 États.

Une étude de l'EPA réalisée au milieu de la décennie conclut que près de 140 milliards de dollars devraient être investis d'ici 2014 dans l'amélioration des infrastructures d'acheminement et d'assainissement de l'eau potable. Ces investissements seront requis pour se conformer à de nouvelles normes sanitaires et environnementales fédérales, pour assurer le remplacement d'infrastructures désuètes, pour développer les capacités et consolider les réseaux dans les régions aux prises avec des pénuries. Sur le plan de l'assainissement, un rapport de 1989 évaluait à 83,5 milliards les investissements requis pour faire passer de 70 % à 87 % la proportion de la population desservie par des équipements de traitement des eaux usées d'ici 2008. Ces investissements constituent un fardeau énorme pour certaines localités. La ville de San Diego devra investir 2,7 milliards pour se doter d'installations de traitement secondaire de ses eaux usées.

Afin d'aider les autorités locales à faire face à ces investissements, des amendements ont été apportés au *Safe Drinking Water Act* en 1996 pour créer un *Drinking Water State Revolving Fund*. Ce fonds est chargé de distribuer des prêts totalisant 9,6 milliards entre 1997 et 2003. Consciente des contraintes fiscales auxquelles font face les autorités locales – les États et le gouvernement fédéral – l'EPA a fortement recommandé le développement de partenariats public-privé pouvant prendre trois formes distinctes : le contrat de gestion, le contrat de type construction-opération-transfert et le *Developer Financing Arrangement*. Cette dernière forme vise à faire participer au financement des installations les promoteurs de projets industriels et résidentiels qui génèrent une demande additionnelle et la construction de nouveaux réseaux. Malgré les contraintes fiscales et l'appui explicite de l'EPA, seulement quelques projets de partenariat public-privé ont vu le jour jusqu'à maintenant, notamment au Texas, en Illinois, en Indiana et en Pennsylvanie.

Un mouvement de privatisation des services d'eau et d'assainissement est tout de même en cours dans plusieurs régions des États-Unis, animé par des firmes intégrées de services d'eau, des compagnies contractantes et des firmes d'ingénierie, d'investissement ou de technologie de l'eau. Dans plusieurs cas, les firmes américaines qui supportent ce mouvement sont contrôlées par des firmes françaises ou britanniques.

**L'intégration et la rationalisation des services d'eau**

Plusieurs localités américaines ont entrepris des démarches d'intégration et de rationalisation de leurs services d'eau en révisant complètement leur gestion. Il en est résulté dans plusieurs cas des économies d'exploitation de 20 % à 30 % . D'autres localités ont plutôt fait appel au secteur privé pour réaliser cet exercice. Une étude réalisée dans le bassin de la baie de San Francisco, en 1996, a conclu que les systèmes privés rationalisés diminuaient considérablement les coûts de main-d'œuvre et de capital, versaient plus d'impôts, de taxes et de redevances à l'État tout en maintenant les coûts du service à des niveaux comparables. Des analyses ont également fait ressortir qu'au-delà de la nature de la propriété, ce sont les modes de gestion appliqués et les incitatifs au rendement et à l'efficience qui favorisent l'efficacité dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées.

## 4. Quelques exemples du monde en développement

### 4.1 Buenos Aires

Le cas de *Aguas Argentina* est souvent cité comme modèle de partenariat public-privé dans les pays en développement. Il s'agit en fait du plus vaste projet de partenariat à avoir vu le jour à l'extérieur de la France et du Royaume-Uni. Le projet couvre un territoire de 500 $km^2$ s'étalant dans 13 districts administratifs et desservant une population de 9 millions d'habitants de Buenos Aires, en Argentine.

Une concession de 30 ans (calquée sur le modèle français) a été donnée en 1993 à un consortium contrôlé par une société française pour construire, remettre à niveau et gérer les installations de la ville. Le gouvernement argentin demeure propriétaire de l'ensemble des installations. L'entente prévoit des investissements de 4 milliards de dollars échelonnés sur 30 ans, dont 1,1 milliard au cours des 5 premières années.

Les investissements prévus visaient une augmentation de 27 % du nombre de résidents reliés au réseau d'aqueduc ainsi qu'une hausse de 18 % du nombre de ménages rejoints par les réseaux d'égout au cours des 5 premières années. Les services d'assainissement devaient également rejoindre 5,9 millions de personnes à la suite de la construction prévue de 3 nouvelles usines de traitement des eaux usées, ce qui représente une croissance de 1 865 %. Des améliorations significatives devaient également être apportées au réseau afin de réduire les bris et le taux de perte. Le contrat de concession prévoyait finalement une diminution de 29 % des tarifs d'eau.

***Aguas Argentina***

- 500 km de conduites ajoutées au réseau
- 500 000 personnes reliées au réseau
- Augmentation de 25 % de la capacité de production
- 1994 : premier été sans pénurie en 15 ans
- 1996 : taux de satisfaction des usagers : 80 %

Cette délégation au secteur privé ne s'est toutefois pas faite sans heurts alors que 43 % de l'effectif a été mis à pied en 2 ans. De plus, comme ce fut le cas en Angleterre, une partie des investissements prévus n'a pas été réalisée. Le gouvernement argentin s'est engagé à offrir au concessionnaire une procédure équitable de fixation des prix et ne peut refuser de façon arbitraire une augmentation de tarif, ce qui diminue considérablement sa capacité de contrôle des prix de cette ressource de base. La firme concessionnaire se réserve également le droit de couper les services aux clients qui n'en défraient pas les coûts.

### 4.2 Limeira

La ville de Limeira, au Brésil, a procédé à une délégation semblable au secteur privé en 1995. La ville s'est tournée vers le secteur privé afin de réaliser des investissements essentiels pour éviter un effondrement du réseau alors que son niveau de surendettement ne lui permettait plus aucune marge de manoeuvre. Un contrat de concession de 30 ans a été conclu avec un consortium étranger pour le développement et la gestion d'installations qui demeurent une propriété publique. Le réseau s'étend sur 40 $km^2$ et dessert une population de 25 000 habitants.

Le contrat de concession prévoit des investissements de 120 millions de dollars sur 30 ans dont 45 millions au cours des 5 premières années. Les investissements visent à étendre la distribution d'eau potable à 100 % de la population et la collecte des eaux usées à 95 % des ménages. De plus, les 3 usines de traitement des eaux usées de la ville devaient être rénovées et modernisées pour offrir un traitement secondaire des effluents.

***Limeira***

- Distribution de l'eau potable à 100 % de la population : + 16%
- Collecte de 95 % des eaux usées : +17 %
- Réhabilitation de 30 % des réseaux d'aqueducs et d'égouts
- 1997 : taux de satisfaction des usagers : 70 %

Comme ce fut le cas à Buenos Aires, l'effectif a été réduit de 54 % mais, il semble ici que les investissements prévus, moins ambitieux, ont été entièrement réalisés et les objectifs atteints. D'autre part, 97 % des clients du réseau défraient leurs factures d'eau malgré une légère augmentation des tarifs.

**Tarification et pauvreté**

Des études récentes, effectuées par la Commission mondiale sur l'eau, tendent à démontrer que les ménages pauvres des pays en développement paient en moyenne douze fois plus cher pour l'eau potable que les ménages de la classe moyenne ou supérieure. Ce problème résulte du fait que les réseaux publics de distribution de l'eau potable ne desservent que les quartiers urbains favorisés. En conséquence, les habitants des zones défavorisées doivent s'approvisionner auprès de revendeurs d'eau qui transigent à des prix plusieurs fois supérieurs à la tarification appliquée par le réseau public. Dans ce contexte, l'extension du réseau de distribution public aux quartiers défavorisés et l'application de tarifs appropriés constituent des enjeux prioritaires aux yeux de plusieurs analystes.

Le paiement des services d'eau constitue également l'un des problèmes les plus préoccupants dans un contexte de privatisation. Ainsi, en Inde, des ménages doivent consacrer jusqu'à 25 % de leur revenu pour défrayer les coûts de l'eau potable. En Côte d'Ivoire, près de 25 % de la clientèle s'est vue privée de service en 1994. À Buenos Aires, la firme concessionnaire a utilisé des méthodes discutables pour identifier les mauvais payeurs, telles que peindre le trottoir devant leurs résidences.

Pour remédier à ces situations, certaines villes offrent gratuitement un volume de base, ce qui permet aux familles à faible revenu de bénéficier d'un service minimal. Cependant, des études ont démontré que ce type de tarification progressive peut avoir des effets pervers sur la capacité des ménages les plus pauvres de s'offrir un niveau de service minimal. Le gouvernement chilien distribue quant à lui des timbres d'eau aux familles défavorisées afin de leur permettre de défrayer les coûts du service privé d'acheminement de l'eau potable. Il est important de noter que ce problème est également présent dans des pays industrialisés, comme en Angleterre où plus de 20 000 ménages sont privés de services chaque année.

### 4.3 Thames Water Malaysia

La compagnie britannique Thames Water s'est récemment départie de sa participation de 70 % dans un consortium public-privé avec l'État de Kelantan, en Malaisie, au coût de 12,5 millions de dollars américains. Le consortium, créé en 1995, a accumulé en 4 années d'opération des dettes de 25 millions de dollars américains sans être en mesure d'effectuer les travaux d'infrastructures prévus. L'arrêt des travaux d'infrastructures a stoppé l'ensemble des chantiers de construction résidentielle et commerciale prévus ou en cours. De plus, les citoyens ont fait face à des baisses de pression ainsi qu'à des épisodes de contamination de l'eau potable. Le premier ministre de la Malaisie a fourni une aide d'urgence de 150 millions de dollars américains à l'État du Kelantan afin de faire face à la crise.

## 5. Éléments de réflexion

### 5.1 Les modèles publics et privés

Il semble actuellement y avoir une nette tendance au recours au partenariat avec le secteur privé dans la gestion urbaine des services d'eau à travers le monde. Cependant, il ne semble pas exister de formule unique universellement applicable qui puisse assurer une saine gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Les modes de gestion doivent donc être définis localement selon les caractéristiques propres à chaque ville. De plus, il ne semble pas y avoir de corrélation directe entre une gestion privée ou publique et la qualité ou l'efficacité du service offert. Aucun modèle de partenariat, de propriété privée ou de contrôle public n'assure automatiquement l'efficience du service et une saine gestion.

Plusieurs expériences de privatisation ont été réalisées avec succès alors que, dans d'autres cas, les promesses d'investissements, de réduction des tarifs et d'efficacité ne se sont pas concrétisées, mais ont plutôt fait place à une augmentation des tarifs et des bris en réseaux sur fond de nombreux cas de conflits sociaux et de corruption. D'autre part, plusieurs pays continuent d'exercer un contrôle public direct ou indirect très efficace des services urbains d'eau (voir encadré). Même en France, pays souvent cité en exemple comme modèle de partenariat public-privé, 25 % des communes continuent à gérer elles-mêmes (et souvent à moindre coût) leurs services de distribution d'eau et les deux tiers des installations de traitement des eaux usées sont sous leur contrôle. Aux États-Unis, malgré la crise fiscale et le fardeau des investissements dans les réseaux, 45 % des réseaux urbains d'eau potable et 90 % des installations de traitement des eaux usées sont sous contrôle public.

**Contrôle public**

- Allemagne
- Autriche
- Belgique
- Canada
- Grèce
- Corée du Sud
- États-Unis
- France
- Suède
- Italie
- Irlande
- Japon
- Luxembourg
- Suisse
- Finlande
- Portugal

### 5.2 Les modes de comparaison

Les comparaisons doivent être effectuées avec prudence. En effet, les partenariats public-privé sont souvent établis dans le contexte d'introduction de nouvelles normes et de réalisation d'investissements massifs qui nécessitent souvent des augmentations substantielles de tarifs. Il est donc difficile de comparer les situations qui prévalaient avant l'établissement de ces partenariats aux situations qui existent après leur établissement. Une autre erreur fréquente est de comparer les situations de villes étant dotées de ressources, d'équipements et de cadres administratifs très différents, dans des contextes économiques et culturels différenciés. Ces comparaisons ne peuvent aboutir qu'à des conclusions erronées et souvent tendancieuses. Il est donc important d'intégrer les diverses variables permettant d'effectuer des comparaisons valables.

### 5.3 Les principes de base

La documentation montre que trois principes doivent guider les villes dans le choix des modes de gestion qu'elles implantent. L'efficacité constitue le premier objectif recherché dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'imputabilité demeure également primordiale puisque les autorités publiques conservent leur responsabilité en matière de qualité des services offerts aux citoyens. Finalement, l'équité doit guider l'action des gestionnaires, les coûts devant être partagés de manière raisonnable entre les utilisateurs et les différentes couches de la société.

### 5.4 L'information, l'intégration et la rationalisation

Il est nécessaire d'acquérir des connaissances précises sur les coûts totaux et le niveau d'efficience associés aux services d'eau, sur l'état des infrastructures et les niveaux de perte dans les réseaux. Ces informations permettent de rationaliser les services dans une perspective d'intégration, ce qui comporte un important potentiel de bénéfices pour la collectivité. Il importe également d'établir, dans un deuxième temps, la nature et le montant des investissements requis sur une période de 10 à 20 ans, incluant les coûts d'éventuelles nouvelles normes de nature environnementale ou sanitaire.

### 5.5 La démocratie et la transparence

La gestion de l'eau doit être abordée comme une question essentiellement politique soumise aux plus hauts critères démocratiques. Toute solution élaborée sans la participation et le support des communautés, des groupes et des populations locales est vouée à l'échec. Le contrôle démocratique et la transparence sont d'ailleurs parmi les meilleures garanties de réussite de toute forme de gestion de l'eau et permettent d'éviter la corruption et le gaspillage des ressources.

## Documents consultés


BOYER, M. et M. PATRY. « L'impartition de l'eau : les enjeux », dans *La Presse*, 11 décembre 1996, p.B3.

BOYER, M. et M. PATRY. « Privatisation de l'eau : les options », dans *La Presse*, 12 décembre 1996, p.B3.

BOYER, M. et M. PATRY. « Eau : les coûts ne sont pas liés au mode de gestion public ou privé », dans *La Presse*, 13 décembre 1996, p.B3.

*Corruption & Cartels : SAUR & Bouygues*, Public Services International Research Unit, 1999.

COULOMB, R. « Water Management Guidelines in the European Union », dans *World Water Council Newsletter*, Vol. 1, No. 2, décembre 1997.

DEMARD, H. « Eau : quel est le vrai débat », dans *La Presse*, 28 février 1997, p.B3.

ESMAY, J. *Investing in Development, International Finance Corporation (The World Bank Group)*, Paper presented at the Roundtable on Municipal Water, Vancouver, Canada, 15-17 mars 1998.

*La lettre du Réseau, Réseau International des Organismes de Bassin*, Nos. 4-7, 1996-1998.

LAUZON, L., F. PATENAUDE et M. POIRIER. « Privatisation de l'eau dans le monde – Les expériences britannique et française, des leçons pour le Québec », dans *Le Devoir*, 5 avril 1997, p.A9.

LAUZON, L., F. PATENAUDE et M. POIRIER. *Privatisations : l'autre point de vue*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM et Éditions du Renouveau québécois, 1998.

LAUZON, L., F. PATENAUDE et M. POIRIER. *La privatisation de l'eau au Québec – Première partie : les expériences dans le monde*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1996.

LOOKER, N. *Municipal Wastewater Management in Latin America and the Caribbean – A Discussion Paper on Trends, Challenges and the Market*, R.J. Burnside International Limited, Paper presented at the Roundtable on Municipal Water, Vancouver, Canada, 15-17 mars 1998.

NOËL, A. « La privatisation de l'eau a été un désastre à l'étranger », dans *La Presse*, 1er novembre 1996, p.A9.

## Documents consultés


OCDE, « L'eau, une crise imminente ? », dans *Base de données de l'OCDE d'études prospectives*, no. 6, novembre 1993.

« Progress Report : Water Privatization », dans *Tomorrow – Global Environmental Business*, Vol. VII, No. 5, septembre-octobre 1997, pp. 10-17.

SABBAGHI, A.et N. SPULBER. *Economics of Water Resources : From Regulation to Privatization (Second Edition)*, Kluwer Academic Publishers, 1997.

**5.5.1**

SEREGELDIN, I. *Financing and Managing Water and Wastewater Services : A Global Perspective*, World Bank, Presentation at the AWWA 17th Federal Convention, Melbourne, Mars 1997.

*Source Water and Sanitation Weekly*, Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) & IRC International Water and Sanitation Centre, Nos. 1-6, 1999.

VILLENEUVE, J.-P., A. ROUSSEAU et S. DUCHESNE. (eds.), *Actes du symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, INRS-Eau, 1998.

*Water Resources Management – A World Bank Policy Paper*, Washington, Banque mondiale, 1993.

World Resources Institute, UNEP, UNDP, World Bank, *The World Resources 1998-99 – Global Environmental Trends,* New York, Oxford University Press, 1998.

## Sites Internet consultés

**Banque mondiale – Section de l'eau**
http://www-esd.worldbank.org/water

**Centre de recherche sur le développement international (CRDI)**
http://www.idrc.ca

**Conseil mondial de l'eau**
http://www.worldwatercouncil.org

**Global Water Partnership**
http://www.gwp.sida.se/gwp/gwp/welc.html

**IRC International Water & Sanitation Center**
http://www.irc.nl

**Public Service International Research Unit**
http://www.psiru.org

**Réseau International des Organismes de Bassin**
http://www.oieau.fr/riob

**Source Water & Sanitation News**
http://www.wsscc.org/source

**Sustainable Development Gateway**
http://sdgateway.net/noframe/en_99.htm

**The World's Water**
http://www.worldwater.org

**UNDP-WorldBank Water & Sanitation Program**
http://www.wsp.org

**Water Supply & Sanitation Collaborative Council**
http://www.wsscc.org